amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato di redazione

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Contributo in tema di perentorietà del termine per il deposito dell'appello pensionistico innanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti, decorrenza ed effetti procedurali della sua violazione (commento a Corte dei conti, Sez. I centrale di appello, 20 marzo 2013 n. 187).

di Domenico Crocco *

Sommario

1.Premessa; 2. La questione decisa dalla Sez. II centrale di appello della Corte dei conti; 3. Il commento. Brevi considerazioni preliminari sull'appello pensionistico; 3.1. (Segue): I termini processuali e la loro distinzione in ordinatori e perentori; 3.2. (Segue): La decorrenza del termine perentorio per il deposito dell'atto di appello: il principio di diritto affermato da Corte dei conti, Sezioni riunite, 21 dicembre 2009 n. 8/QM, cui aderisce la sentenza in commento; 3.3. (Segue): L'improcedibilità quale sanzione a difesa del rito giurisdizionale e la sua operatività anche nell'ordinamento processuale contabile; 3.4. Osservazioni conclusive.

* Il lavoro è stato sottoposto ad una preventiva valutazione da parte di due referee anonimi.

1.Premessa

La sentenza della Corte dei conti, Sez. II centrale di appello, 20 marzo 2013 n. 187, si segnala di particolare rilievo in ragione del fatto che consente di svolgere alcune brevi chiarificazioni in ordine:

a) alla natura perentoria del termine di trenta giorni per il deposito dell'originale dell'atto di appello notificato, unitamente alla copia autentica della sentenza impugnata, con conseguente costituzione in giudizio dell'appellante;

b) alla decorrenza dell'indicato termine perentorio dalla data di notifica del gravame all'appellato;

c) nonché alla sanzione di rito comminata dall'ordinamento processuale contabile all'appellante nell'ipotesi di violazione di detto termine.

2. La questione decisa dalla Sez. II centrale di appello della Corte dei conti

Trattasi di una decisione di mero rito con la quale il giudice contabile d'appello ha risolto una questione pregiudiziale al merito del proposto gravame, concernente la valutazione della tempestività o meno del deposito dell'atto di appello e della conseguente costituzione in giudizio dell'Amministrazione appellante, risultando dagli atti di causa che il gravame era stato notificato il 16 ottobre 2006 e depositato presso l'ufficio di segreteria del ruolo generale dei giudizi di appello il successivo 16 novembre 2006 (cioè, in concreto, trentuno giorni dopo l'intervenuta notifica all'appellato).

Il deposito, dunque, era stato effettuato quando era ormai trascorso il termine di trenta giorni previsto dall'art.1, co. 5 *bis*, del decreto legge 15 novembre 1993 n. 453, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994 n. 19, nel testo sostituito dal decreto legge 23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639 (il quale prevede che l'appello avverso le sentenze della Corte dei conti è "*proponibile dalle parti, dal Procuratore regionale competente per territorio o dal Procuratore generale entro sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione. Entro i trenta giorni successivi esso deve essere depositato nelle segreteria del giudice d'appello con la prova delle avvenute notifiche, unitamente alla copia della sentenza appellata*").

In buona sostanza, con la sentenza in commento è stato confermato l'orientamento, già espresso dalle Sezioni riunite nella sentenza 21 dicembre 2009 n. 8/QM, giusta il quale il termine per il deposito dell'appello pensionistico non decorre dalla data sotto la quale la notifica si considera perfezionata per il soggetto notificante (*id est*: dalla consegna materiale dell'atto all'ufficiale giudiziario che, di regola, deve provvedere alla notificazione), né dal momento in cui l'appellante viene a conoscenza dell'intervenuto perfezionamento del procedimento di notificazione, con la restituzione materiale dell'atto notificato da parte dell'ufficiale giudiziario, bensì dalla data sotto la quale la notifica risulta giuridicamente perfezionata anche nei confronti del destinatario (*id est*: dalla data in cui quest'ultimo ha ricevuto materialmente l'atto consegnatogli dall'ufficiale giudiziario).

Conseguentemente, il giudice contabile d'appello ha ritenuto che il gravame di parte pubblica dovesse essere dichiarato improcedibile in quanto difettante di una determinata attività della parte appellante (*id est*: il deposito dell'atto d'appello e la contestuale valida costituzione del rapporto processuale nel relativo giudizio di impugnazione) nel termine perentorio previsto dalla legge, in perfetta analogia con la sanzione di rito prevista nel giudizio di legittimità innanzi alla Corte di cassazione nell'ipotesi di intempestivo deposito del ricorso introduttivo[1].

[1] Cfr. artt. 369 e 371 c.p.c.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

3. Il commento. Brevi considerazioni preliminari sull'appello pensionistico

Come detto sopra, allora, la sentenza della Sez. II centrale n. 187 del 2013 offre un propizio spunto per svolgere alcune osservazioni di carattere generale sul processo pensionistico di appello innanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari in ordine all'istituto dell'appello pensionistico.

L'appello è lo strumento che anche nell'ordinamento processuale contabile, quale ordinamento di settore, è offerto alla parte soccombente in primo grado per impugnare la sentenza emessa in materia di pensioni pubbliche dal giudice contabile territoriale per i motivi di diritto di cui all'art. 1, co. 5, della l. n. 19/1994, nel testo novellato dall'art. 1, co. 1 del d.l. n. 543/1996, convertito dalla l. n. 639/1996, che ne limitano strettamente l'ambito di operatività.

Se infatti sono certamente da ricomprendersi tra i legittimi motivi di impugnazione i vari errori di diritto che involgono sia i vizi di giudizio (c.d. *errores in iudicando*) che di attività (c.d. *errores in procedendo*)[2], ne restano invece esclusi i motivi di fatto, ovvero tutte le possibili censure in ordine all'attività di valutazione (*rectius*: giudizio) posta in essere dal giudice di prime cure in tema di classifica, di infermità o lesioni, nonché di dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra, ivi comprese pure quelle concernenti l'aggravamento di infermità o lesioni.

L'instaurazione del giudizio di appello pensionistico avviene mediante *vocatio iudicis*, cioè con la proposizione di un atto introduttivo che riveste la forma del ricorso, a mezzo del quale l'appellante chiede l'annullamento o la riforma *in parte qua* della sentenza di primo grado[3].

L'atto di appello, che deve contenere tutti i requisiti previsti dagli artt. 1 e 98 del regio decreto 13 agosto 1933 n. 1038 e dall'art. 1, co. 5, della l. n. 19/1994, novellato dall'art. 1 del d.l. n. 543/1996, convertito con la l. n. 639/1996[4] e che deve essere sottoscritto congiuntamente dalla parte interessata e da un avvocato cassazionista (o solo da quest'ultimo ove fornito di procura speciale, ai sensi dell'art. 3 della legge 21 marzo 1953 n. 161), deve essere notificato, a garanzia del principio dell'integrità del contraddittorio, a tutte le parti del giudizio di primo grado.

In base al richiamato art. 1, co. 5 *bis*, della l. n. 19/1994 il ricorso in appello deve poi essere depositato entro i trenta giorni successivi a quello dell'ultima notifica effettuata.

Dalla disposizione normativa testé richiamata si evince altresì che il meccanismo di introduzione del giudizio di appello innanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti rileva una *vocatio iudicis* c.d. "impura", dappoiché pre-

[2] Tra i motivi di diritto deducibili innanzi ai giudici contabili di appello, argomentando dall'art. 360 c.p.c., vanno dunque ricompresi i seguenti:
a) questioni di giurisdizione e/o competenza;
b) la violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto o contratti collettivi;
c) le ipotesi di nullità della sentenza o del procedimento con questa conclusosi;
d) il difetto di motivazione della sentenza. In tema per la dottrina, v. *amplius* M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2012, 959 – 962; nonché per la giurisprudenza, Corte dei conti, Sez. riun., 4 marzo 1998 n. 10/QM e 18 ottobre 2002 n. 10/QM, entrambe in *www.corteconti.it*.

[3] M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, cit., 967.

[4] Requisiti di legge quali, ad es., i dati identificativi dell'appellante e la sua elezione di domicilio in Roma – o a Palermo, se competente a conoscere del gravame è la Sezione giurisdizionale di appello per la Sicilia -, i dati identificativi dell'appellato, l'esposizione dei fatti, l'oggetto della domanda, l'indicazione dei capi della sentenza per i quali si intende appellare, la specificazione dei motivi in fatto e in diritto su cui è fondata l'impugnazione.

suppone la previa notifica dell'atto di gravame all'appellato; atto che a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di *vocatio iudicis* c.d. "pura", conosciuta nel rito civile di cognizione ordinaria, non contiene alcuna fissazione della data di udienza che solo in un secondo momento sarà stabilita dal giudice.

Peraltro, è stato osservato dalla giurisprudenza contabile come nell'ordinamento processuale generale sia possibile rinvenire situazioni analoghe a quella sopra descritta, tali da consentire l'affermazione secondo cui "*tutti i giudizi innanzi alle Magistrature superiori (Corte di cassazione e Consiglio di Stato) seguono il medesimo schema procedurale (notifica del ricorso alla controparte e successivo deposito presso la segreteria del giudice adito entro un termine perentorio)*"[5].

Limitando il richiamo al giudizio di legittimità innanzi alla Corte di cassazione, poi, la sanzione per il mancato deposito del ricorso entro il termine perentorio stabilito dall'art. 369, co. 1, c.p.c. (*id est*: venti giorni dalla notifica alla controparte dell'atto introduttivo del giudizio) è l'improcedibilità del ricorso.

3.1. (Segue): I termini processuali e la loro distinzione in ordinatori e perentori

Tanto premesso in linea generale, passiamo ora a delineare, per quanto consentito dalla brevità della presente annotazione, la tematica dei termini processuali e, specificamente, a trattare della loro distinzione in ordinatori e perentori. Successivamente, affronteremo la questione della decorrenza del termine perentorio previsto per il deposito dell'atto di appello innanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti e, infine, la nozione di improcedibilità come sanzione di rito giurisdizionale.

Come è noto, l'ordinamento processuale prevede che il compimento di determinate attività processuali debba avvenire entro un ben definito periodo di tempo che è detto termine.

Lo scopo del termine processuale è, in linea di principio, duplice, dal momento che consiste, da un lato, nel mantenere le attività processuali sufficientemente concentrate tra loro e, dall'altro, nell'offrire ai soggetti processuali uno *spatium temporis* ritenuto sufficiente dalla legge stessa per poter adeguatamente compiere gli atti di loro pertinenza.

Per quel che interessa in questa sede, una fondamentale distinzione è quella riguardante la differenza tra termine ordinatorio e termine perentorio[6].

Il termine ordinatorio è quello per la cui inosservanza non sono previste dalla legge sanzioni, o, comunque, effetti sfavorevoli per la parte che l'abbia lasciato trascorrere.

In sostanza la decorrenza del termine ordinatorio non impedisce "*il compimento dell'atto, salvo che la parte interessata nella prima istanza o difesa non lo eccepisca*"[7].

La funzione di tale termine è, infatti, meramente "ordinatoria" o, se si preferisce, "regolatoria", essendo diretta a regolamentare secondo un pre-

[5] Così, Corte dei conti, Sez. riun. 21 dicembre 2009 n. 8/QM, in *www.corteconti.it*.

[6] In generale, sui termini processuali, senza alcuna pretesa esaustività, v. N. PICARDI, *Per una sistemazione dei termini processuali*, in *Ius*, 1963, 209 ss; S. COSTA, voce *Termini* (*dir. proc. civ.*), in *Noviss. Dig. it*, XIX, Torino, 1973, 117 ss.; S. SATTA, *Diritto processuale civile*, ediz. riveduta ed ampliata a cura di C. PUNZI, Padova, 1981, 238 ss.; D. GROSSI, voce *Termine* (*dir. proc. civ.*), in *Enc. Dir.*, XLIV, Milano, 1992, 244 ss.; N. PICARDI, *Manuale del processo civile*, Milano, 2006, 233 ss.; C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, ediz. agg. a cura di A. CARRATTA, I, Torino, 2012, 508 ss.; A. LUGO, *Manuale di diritto processuale civile*, ediz. agg. a cura di C. DE ANGELIS, Milano, 2012, 149 ss.; nonché, specificamente per il processo contabile, M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, cit., 292 ss.

[7] M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, cit., 292.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

fissato schema sequenziale l'attività processuale, indirizzandola verso particolari procedure ed esiti[8].

Il termine perentorio, invece, è quello che, sostanzialmente, obbliga le parti processuali a compiere un dato atto o una data attività entro il lasso temporale di scadenza del termine stesso a pena di decadenza assoluta ed insanabile.

Se, infatti, il termine non viene rispettato, l'atto o l'attività, pur se eventualmente compiuti, non sono dalla legge considerati idonei alla produzione di determinati effetti procedurali favorevoli, con conseguente applicazione da parte del giudice di una sanzione procedurale insuperabile[9].

Ciò perché il termine perentorio può essere, di regola, solo quello stabilito espressamente come tale dalla legge, obbligando in termini assoluti il compimento di un atto o di una attività entro un determinato tempo, a pena di decadenza[10].

Sotto un profilo meramente classificatorio, poi, i termini perentori possono essere a loro volta distinti, a seconda della loro origine c.d. "diretta", in:

a) termini perentori c.d. "legali", che traggono origine direttamente dalla legge, la cui decorrenza produce *ipso iure* la decadenza dal potere di compiere l'atto processuale o un'attività e dei quali la legge stessa, all'art. 153 c.p.c., stabilisce che "*non possono essere abbreviati o prorogati, nemmeno sull'accordo delle parti*"[11];

b) termini perentori c.d. "giudiziali", che invece traggono origine direttamente da un provvedimento del giudice ed indirettamente dalla legge. Trattasi di termini che possono essere stabiliti dal giudice con il relativo valore perentorio solo qualora la legge espressamente lo preveda: per il processo contabile che ci occupa in ragione del combinato disposto dell'art. 152, co. 1, c.p.c. (che prevede espressamente che tali termini "*possono essere stabiliti dal giudice anche a pena di decadenza, soltanto se la legge lo permette espressamente*") e dell'art. 8, co. 3, del r.d. n. 1038 del 1933 (il quale testualmente dispone: "*gli altri termini sono regolativi del procedimento e l'inosservanza di essi importa le conseguenze che sono indicate nei vari casi. Quando non siano indicate, provvederà il giudice*").

Con riferimento alla funzione dei termini perentori, essa è da considerarsi "acceleratoria" *lato sensu*; laddove il carattere "acceleratorio" non deve però essere inteso nel senso "puro" – che, secondo l'insegnamento tradizionale della dottrina processualistica, richiama invece essenzialmente i termini ordinatori –, ma in

---

[8] In tema v., N. PICARDI, *Dei termini, in Commentario al Codice di procedura civile*, diretto da E. ALLORIO, I, Torino, 1973, partic., 1539; D. GROSSI, voce *Termine* (*dir. proc. civ.*), in *Enc. Dir.*, XLIV, Milano, 1992, 245; R. CAPONI, *La rimessione in termini nel processo civile*, Milano, 1996, 16. Cfr. pure E. REDENTI, voce *Atti processuali civili*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1969, 105 ss, partic. 139, ove, muovendo dalla considerazione che l'inosservanza dei termini ordinatori non produce alcuna conseguenza, si qualificano gli stessi come veri e propri termini "canzonatori".

Al riguardo appare altresì degno di nota l'orientamento dottrinale (C.E. BALBI, *La decadenza nel processo di cognizione*, Milano, 1983, 47) che, in sostanziale contrasto con la posizione della prevalente dottrina processualistica ha osservato come la differenza tra termine ordinatorio e termine perentorio non vada ravvisata nell'effetto della loro inosservanza che è la decadenza e che è connaturata ad entrambi, ma nelle concrete modalità in cui tale effetto viene a realizzarsi: a seguito di una valutazione discrezionale del giudice, per il termine ordinatorio, e dal legislatore stesso nel caso del termine perentorio. Per ulteriori approfondimenti sul tema v. C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, ediz. agg. a cura di A. CARRATTA, I, Torino, 2012, 511 – 512.

[9] M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, loc. ult. cit.

[10] Cfr., art. 152, co. 2, c.p.c. e art. 8 r.d. 13 agosto 1933 n. 1038

[11] Cfr. N. PICARDI, *Dei Termini*, cit., 1537, ove si sottolinea che il termine perentorio concreta un fatto giuridico strutturalmente autonomo, che si caratterizza per il fatto di essere dotato di una peculiare efficacia estintiva.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

un'accezione costituzionale di "garante" della ragionevole durata del processo ai sensi dell'art. 111 Cost.

In proposito, certamente illuminante (e, per certi versi, ancora molto attuale) appare la posizione espressa da Carnelutti, laddove sosteneva: "*la lite è una malattia sociale che il processo deve guarire. Quanto meno la malattia dura, la società se ne avvantaggia. D'altro canto il processo ha un corso rilevante, il quale cresce in ragione del suo durare … Ora, perché il motore del processo è la parte, la prima misura da prendere per accelerare il corso del processo,è quella di stimolare in questo senso la parte. Lo stimolo si ottiene ponendo a rischio della parte le conseguenze delle azioni tardive. A questo fine servono i termini diretti a contrarre* (la durata del processo)*: i termini entro i quali dati atti devono essere compiuti … perciò si hanno i termini perentori o preclusivi*"[12].

In buona sostanza, aderendo pienamente a quanto affermato dall'autorevole autore – antesignano del principio solo di recente inserito nella Carta Fondamentale –, può dirsi che la funzione del termine perentorio è quella di stimolare la parte a percorrere le varie tappe dell'attività processuale nel pieno rispetto della sequenza all'uopo prefissata dalla legge; una sequenza che risulta ordinata non solo da un punto di vista logico, ma anche (e, forse, soprattutto) cronologico.

Sotto il profilo di teoria generale, infatti, la dimensione temporale assume nel processo la veste di vero e proprio criterio di collegamento tra i vari atti scandendone il naturale corso, sicché il decorso del termine perentorio previsto per il compimento di un ben determinato atto processuale produce *ipso iure* un effetto estintivo (appunto la decadenza) che, operando a priori sull'atto medesimo, risulterà assolutamente insanabile[13].

3.2. (Segue): La decorrenza del termine perentorio per il deposito dell'atto di appello: il principio di diritto affermato da Corte dei conti, Sezioni riunite, 21 dicembre 2009 n. 8/QM, cui aderisce la sentenza in commento

Per addivenire alla pronuncia di improcedibilità per intempestivo deposito dell'atto di appello, la sentenza della Sez. II centrale n. 187 del 2013 ha, sostanzialmente, fatto proprio il principio secondo cui il termine perentorio di trenta giorni per in deposito dell'atto di appello deve decorrere dalla data in cui risulta che la notifica si è perfezionata nei confronti del destinatario (*id est*: dell'appellato).

Tale principio trova fondamento nella sentenza n. 8/QM del 2009 resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di risoluzione di questione di massima.

Appare pertanto utile, ai fini del presente contributo, meglio approfondire la questione *de qua*.

Merita innanzitutto ricordare che, prima dell'indicata pronuncia di massima, sussisteva un contrasto tra le pronunce delle Sezioni giurisdizionali centrali: alcune, infatti, affermavano che il termine perentorio di trenta giorni, previsto dall' art. 1, co. 5 *bis*, della l. n. 19 del 1994, nel testo sostituito dalla l. n. 639/1996, per il deposito dell'appello, iniziasse a decorrere dalla data di perfezionamento della notifica dell'appellante (*id est*: dal momento di consegna o spedizione dell'atto all'ufficiale giudiziario)[14]; altre pronunce, invece, individuavano la data di decorrenza dell'indicato termine nel momento in cui il pro-

[12] F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, II, Padova, 1931, 391.

[13] Cfr. N. PICARDI, *Manuale del processo civile*, cit., 234 ss., partic. 236.

[14] Cfr. Corte dei conti, Sez. I centr., 15 giugno 2007 n. 166; id. 26 giugno 2008 n. 275; id. 10 marzo 2009 n. 149; Sez. III centr., 11 luglio 2007 n. 228 e 31 ottobre 2007 n. 383, tutte in *www.corteconti.it*.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

cedimento di notificazione si perfeziona anche nei confronti del destinatario (*id est*: con il ricevimento materiale dell'atto da parte dell'appellato)[15].

Sussistendo pertanto un'evidente contrasto giurisprudenziale di tipo "orizzontale in secondo grado", fu attivato presso le Sezioni riunite il potere-dovere di rendere la pronuncia di massima sul relativo punto di diritto[16], ovvero circa l'individuazione del *dies a quo* da cui far decorrere il termine di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello; termine la cui decorrenza infruttuosa determina la sanzione dell'improcedibilità del gravame.

Eppertanto, con la menzionata pronuncia n. 8/QM del 2009, le Sezioni riunite hanno ritenuto di interpretare l'art. 1, co. 5 *bis*, della l. n. 19 del 1994, nel testo modificato dalla l. n. 639 del 1996, nel senso che il termine perentorio ivi previsto per il deposito dell'atto di appello "*debba decorrere dalla data sotto la quale la notifica si è perfezionata anche nei confronti del destinatario e non già da quella sotto la quale la notifica si è perfezionata per il soggetto notificante*"[17].

La soluzione alla relativa questione di massima ha trovato, tra l'altro, un chiaro fondamento nello stesso dato testuale della norma di riferimento.

Ed invero, secondo il Supremo consesso della magistratura contabile, la disposizione di cui al citato art. 1, co. 5 *bis*, laddove specifica che il deposito del gravame deve essere effettuato "*con la prova delle avvenute notifiche*", sembra voler avvalorare la tesi secondo cui il termine iniziale del periodo di trenta giorni, entro il quale l'atto di appello deve essere depositato a pena di improcedibilità, deve essere individuato nella data in cui il procedimento di notificazione si perfeziona per il soggetto destinatario.

In sostanza, le Sezioni riunite hanno ritenuto che per la valida instaurazione del giudizio di secondo grado "*è necessario che, nel rispetto dei termini prescritti, l'atto di appello sia notificato alla controparte e successivamente depositato con la prova della notifica eseguita*"[18], osservando così che tale fattispecie processuale può concretarsi solo dopo che la notifica del gravame sia andata a buon fine, con la consegna materiale dell'atto di appello all'appellato.

Al riguardo, è stato altresì osservato che tale soluzione trova piena conferma nel fatto che, da una parte "*l'appellante ha l'esigenza di verificare che la procedura di notifica sia stata validamente eseguita, prima di costituirsi per le sue opportune scelte processuali (ad es., ove ne abbia ancora la possibilità, il rinnovo della notifica). D'altra parte anche l'appellato, per analoghi motivi di strategia processuale, ha l'esigenza di un controllo immediato sulla procedibilità o meno dell'appello, anche ai fini della decisione di costituirsi o meno, il che gli è possibile solo ove si acceda alla soluzione che il termine decorre dal perfezionamento della notifica nei suoi confronti*"[19].

Facendo uso dunque di una interpretazione costituzionalmente orientata si è ritenuto coerente con il principio costituzionale di difesa che non possano legittimamente farsi derivare "*dall'anticipazione degli effetti della notifica a favore del notificante, ulteriori effetti a lui pregiudizievoli rispetto ai termini di decadenza decorrenti dalla notificazione*"[20].

In tal senso risulta essersi espressa anche la Corte costituzionale.

---

[15] Cfr., Corte dei conti, Sez. III centr.,10 aprile 2008 n. 127 in *www.corteconti.it*.

[16] Cfr., Corte dei conti, Sez. riun.,30 settembre 1998 n. 22/QM, 3 giugno 1998 n. 26/QM, 29 ottobre 2003 n. 17/QM, 27 febbraio 2004 n. 3/QM, 27 aprile 2004 n. 6/QM, tutte in *www.corteconti.it*.

[17] Corte dei conti, Sez. riun., n. 8/QM del 2009 cit.

[18] Corte dei conti, Sez. riun., n. 8/QM del 2009 cit.

[19] Corte dei conti, Sez. riun., n. 8/QM del 2009 cit.

[20] Corte dei conti, Sez. riun., n. 8/QM del 2009 cit.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

Ed invero, il giudice delle leggi ha più volte affermato che, ferma restando la scissione soggettiva del momento in cui si perfeziona il procedimento di notificazione per il notificante e per il destinatario dell'atto oggetto di notifica[21] "*la produzione degli effetti che alla notificazione sono ricollegati è condizionata dal perfezionamento del procedimento anche per il destinatario, e che in tutti casi in cui sia da stabilire il* dies a quo *relativo alla decorrenza di un termine successivo (rispetto al termine per il perfezionamento della notifica per il notificante), tale termine prende a decorrere dal momento in cui il procedimento notificatorio si perfeziona anche per il destinatario, con la conseguenza che i successivi termini di costituzione o di deposito del ricorso, stabiliti a pena di improcedibilità, incominciano a decorrere solo dal momento in cui si perfeziona tutto l'*iter *della notificazione, che l'onere del deposito deve ritenersi dipendente dall'avvenuto perfezionamento della notifica per tutte le parti, e che il notificante non è tenuto al deposito prima che il procedimento di notifica sia andato a buon fine*"[22].

Conforme al principio espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti è anche l'orientamento della Suprema Corte di cassazione, laddove afferma che, relativamente al ricorso per cassazione, lo sdoppiamento dei termini di cui all'art. 149, co. 3, c.p.c. (ove testualmente si afferma che "*la notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto*") concerne solo gli eventuali effetti sul c.d. "termine pendente" e non sugli ulteriori termini nascenti dalla notifica.

Ha osservato infatti la Suprema Corte di cassazione che "*dal momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario il notificante può compiere le attività che presuppongono la notificazione dell'atto stesso, ma la scadenza del termine finale per il compimento di queste attività si continua a calcolare a far tempo dal perfezionamento della notificazione nei confronti del destinatario*"[23].

3.3. (Segue): L'improcedibilità quale sanzione a difesa del rito giurisdizionale e la sua operatività anche nell'ordinamento processuale contabile

Sotto un profilo di teoria generale del processo, il mancato rispetto del termine perentorio (sia legale che, eventualmente, giudiziale) determina la decadenza, ovvero un impedimento insanabile alla prosecuzione di una attività processuale, che, riguardando un comportamento essenzialmente negativo (*id est*: l'inerzia del soggetto investito delle facoltà processuali), è diretto necessariamente a produrre una declaratoria giudiziale di improcedibilità; pronuncia, questa, che costituisce una vera e propria sanzione a difesa del rito giurisdizionale o, se si preferisce, a tutela del corretto e celere svolgimento del processo.

Con tale pronuncia, infatti, il giudice – dopo aver accertato, anche d'ufficio, che il termine perentorio è spirato senza che la parte onerata *ex lege* abbia provveduto a compiere un determinato atto o una data attività e che, quindi, la stessa è ormai decaduta dalla facoltà di proseguire la serie procedimentale in cui si articola fisiologicamente il processo – provvede ad arrestare anzitempo il normale corso del giudizio, colpendo

[21] Cfr. Corte cost., 26 novembre 2002 n. 477, 23 gennaio 2004 n. 28, 12 marzo 2004 n. 97, 24 marzo 2004 n. 107, tutte in *www.cortecostituzionale.it.*

[22] Corte dei conti, Sez. riun., n. 8/QM del 2009. *In terminis*, cfr. pure, Corte cost., 23 gennaio 2004 n. 28, in *www.cortecostituzionale.it*; Cass., Sez. III 17 luglio 2003 n. 11201; Cass.,Sez. un., 13 gennaio 2005 n. 458, entrambe in *www.italgiure.giustizia.it.*

[23] Cass., Sez. III 14 luglio 2004 n. 13065, in *Arch. giur. circolaz.*, 2005, 628. *Adde* Cass., Sez. I, 12 aprile 2006 n. 8523 e 21 maggio 2007 n. 11783; Sez. III, 26 febbraio 2008 n. 4996, tutte in *www.italgiure.giustizia.it.*

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

però anche il diritto della parte ricorrente che, di regola, non potrà proporre nuovamente il ricorso.
In sostanza, l'improcedibilità si riferisce ad atti giuridici che, sebbene compiuti – oltre la tempistica processuale – dalla parte interessata, il giudice dichiara inidonei ai fini processuali, rilevando che non possono essere accolti nella serie degli atti e delle attività processualmente efficienti che si snodano a fini di giustizia.
Per dirla in altri e più chiari termini, l'istituto della improcedibilità si caratterizza per il momento causale ben determinato (inosservanza del termine perentorio e conseguente decadenza) che denota una efficacia di tipo marcatamente sanzionatorio in virtù della quale l'ordinamento processuale preclude l'esplicazione di energia processuale ad atti o attività compiuti irregolarmente.
Specificamente nel processo contabile, poi, oltre a quelle previste dall'ordinamento processuale generale, si rinvengono altre due peculiari ipotesi di improcedibilità che ben potremmo definire *sui generis*: l'una nell'ambito proprio del giudizio di conto, laddove vi sia l'impossibilità oggettiva di decidere sul conto a causa della mancanza della documentazione di supporto della gestione in esame[24], l'altra nel caso di decorrenza del termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione del giudicato penale di condanna, previsto dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97 per la proposizione di correlate azioni di responsabilità amministrativo–contabile[25].
In tale ultima ipotesi, però, l'eccezione di improcedibilità per violazione del suddetto termine non è apparsa rilevabile d'ufficio – a differenza di tutti gli altri casi in cui la sanzione dell'improcedibilità è prevista - in quanto concernente soltanto interessi disponibili del presunto responsabile[26].
Per quanto infine concerne il processo pensionistico, in generale, ed il relativo giudizio di appello, in particolare, i casi di improcedibilità per intervenuta decadenza sono sostanzialmente gli stessi che si rinvengono nel codice di rito civile[27].
Tuttavia merita di essere rilevata la distonia che emerge dal raffronto tra le varie qualificazioni date alla conseguenza processuale discendente dal mancato tempestivo deposito del ricorso, nei vari plessi giurisdizionali.
Difatti mentre, come detto, nel processo contabile e civile la sanzione irrogata è quella dell'improcedibilità, ovverosia l'impossibilità di proseguire *ex intervallo* un giudizio che risulta regolarmente incardinato, nel processo amministrativo l'intempestivo deposito dell'atto introduttivo comporta – *expressis verbis* ai sensi dell'art. 35, comma 1 let. b) c.p.a. – l'irricevibilità dell'impugnativa: ovverosia la declaratoria che attesta *ab origine* l'impossibilità di instaurare il procedimento giudiziale che, pertanto, non può produrre effetti sostanziali[28].

---

[24] Cfr. Corte dei conti, Sez. II centr., 27 gennaio 2006 n. 30/A, in *www.corteconti.it*.
[25] Cfr. Corte dei conti, Sez. I centr., 21 marzo 2007 n. 66, in *www.corteconti.it*.
[26] Cfr. ancora Corte dei conti, Sez. I centr., n. 66 del 2007 cit.
[27] Sul punto, cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, cit., 385 che evidenzia come la vicenda che è all'origine della pronuncia di improcedibilità, "*anche se può verificarsi in primo grado, è caratteristica delle impugnazioni, in cui sono previste alcune ipotesi tipiche. Così in caso di mancata costituzione dell'appellante nei termini (art. 348, co. 1, c.p.c.) ovvero di mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza, benché si sia anteriormente costituito (art. 348, co. 2, c.p.c.), si determina l'improcedibilità dell'appello; l'appello dichiarato improcedibile non può essere riproposto anche se è non è decorso il termine fissato dalla legge (art. 358 c.p.c.); allo stesso modo nel giudizio di Cassazione l'intempestività del deposito del ricorso determina l'improcedibilità (art. 369 e 371 c.p.c.). Situazione simile può determinarsi nel giudizio per opposizione di terzo (art. 408 c.p.c.)*".
[28] Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, di attuazione dell'art. 44 della legge 18

In ogni caso la distinzione rimane puramente dottrinaria: ai fini degli effetti concreti che la statuizione riverbera sul processo, la sentenza – che essa sia di improcedibilità o di irricevibilità – sarà sempre di rigetto in rito[29].

3.4. (Segue): Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto si è detto appare ora certamente più comprensibile l'*iter* logico-giuridico svolto dal collegio giudicante in secondo grado e che ha condotto alla pronuncia di rito in commento.

Nella sentenza *de qua* i giudici contabili d'appello, seppure con motivazione estremamente sintetica, hanno correttamente dato un'interpretazione restrittiva alla disposizione di procedura di cui all'art. 1, co. 5 *bis*, della l. n. 19 del 1994, in ciò sposando pienamente la posizione di principio elaborata dalle Sezioni riunite con la richiamata sentenza n. 8/QM del 2009, in ordine alla natura perentoria del termine previsto per il deposito dell'atto di appello e alla sua decorrenza[30], e comminando la stessa sanzione di rito della improcedibilità analogamente prevista, come si è detto, dall'art. 369, co. 1, c.p.c. per il giudizio di cassazione[31].

In realtà, devesi osservare che il carattere perentorio del termine *de quo*, unitamente a quello previsto per la notificazione alla controparte dell'atto di appello (*id est*: sessanta giorni dalla notifica ovvero un anno dalla pubblicazione della sentenza che si intende appellare), era già stato altre volte sottolineato dalla giurisprudenza contabile di secondo grado[32], la quale, muovendo dal presupposto che entrambi i termini di notifica e successivo deposito hanno origine dall'art. 1, comma 5 *bis*, della l. n. 19 del 1994 e costituiscono elementi di una fattispecie processuale complessa e predeterminata nel suo insieme alla valida instaurazione del giudizio di appello, ha ritenuto che la loro perentorietà trovasse espresso fondamento nella disposizione di cui all'art. 8, commi 1 e 2, del r.d. n. 1038 del 1933 ove è previsto testualmente che: "*I termini stabiliti per la proposizione dei gravami sono perentori. Le decadenze hanno luogo di diritto e devono pronunciarsi anche d'ufficio*".

Ciò in quanto devesi ritenere che la proposizione del gravame innanzi alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti avvenga per mezzo di una duplice attività: la notificazione

giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo e la conseguente emanazione di un vero e proprio "codice del processo amministrativo"(c.d. c.p.a.), la dottrina aveva affermato (sebbene non unanimemente) che l'irricevibilità discendesse dal difetto di una delle condizioni dell'azione. Il c.p.a., sotto tale profilo ha chiarito invece che esso discende dalla tardività della notifica o del deposito del ricorso. Sul punto, cfr. L. R. PERFETTI, *Art. 35*, in F. CARINGELLA - M. PROTTO (a cura di), *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2010, 413.

[29] In dottrina si è sostenuto che tutte le ipotesi di sentenza in rito sono accomunate da un unico tratto: impediscono al giudice di decidere la causa nel merito troncando il processo prima che esso possa giungere alla sua naturale conclusione; cfr. G. CORSO, *Articolo 35 Pronunce in rito*, in A. QUARANTA - V. LOPILATO (a cura di), *Il processo amministrativo – Commentario al D.lgs. 104/2010*, Milano, 2011, 348.

[30] In tal senso, v. anche Corte dei conti, Sez. giurisdizionale di appello per la Sicilia 26 gennaio 2012 n. 28/A, in *www.corteconti.it.*

[31] Giurisprudenza pacifica della Corte di cassazione. In argomento, cfr., pure Cass., Sez. Lav., 2 giugno 1997 n. 4894, in *www.italgiure.giustizia.it*, che tra l'altro, ha affermato come tale improcedibilità del ricorso è rilevabile anche d'ufficio e non è esclusa dalla costituzione del resistente, posto che il principio di conservazione degli atti processuali di cui all'art. 156 c.p.c., che non consente la declaratoria di nullità di un atto per avvenuto raggiungimento dello scopo, è da riferirsi esclusivamente all'inosservanza di "forme" *stricto sensu* e non di termini perentori per i quali sono previste apposite e separate norme.

[32] Cfr. Corte dei conti, Sez. I centr., 22 ottobre 2002 n. 362 e 22 maggio 2003 n. 143, entrambe in *www.corteconti.it*.; Sez. giurisdizionale di appello per la Sicilia, n. 28/A del 2012, cit.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

del ricorso introduttivo, prima, ed il suo deposito, poi.
Entrambe le attività in parola sono assoggettate a dei termini perentori, sicché la previsione dell'art. 1, co. 5 *bis*, della l. n. 19 del 1994, novellata dalla l. n. 639 del 1996, ha l'effetto di far risultare equivalenti dal punto di vista dell'efficacia processuale il momento della notifica e del deposito dell'atto di appello, da considerarsi così unitariamente ai fini del sindacato sulla valida costituzione del rapporto processuale in secondo grado.
Eppertanto, il fatto oggettivo del decorso di tali termini perentori senza che l'appellante abbia compiuto le attività previste dalla legge, nel rispetto delle modalità dalla stessa prefissate, non può che produrre l'assoluta inidoneità dell'atto ad instaurare un regolare rapporto processuale in sede di appello con conseguente declaratoria di improcedibilità per intervenuta decadenza della parte (rilevabile anche d'ufficio) a proseguire il giudizio[33].
È appena poi il caso di osservare che, nella fattispecie processuale definita con la pronuncia in rassegna, nemmeno sarebbe stato possibile invocare l'errore scusabile previsto dall'art. 2 *bis* del d. l. n. 543 del 1996, convertito dalla l. n. 639 del 1996 che, in casi eccezionali, consente la rimessione in termini dell'appellante.
L'inosservanza del termine perentorio *de quo*, infatti, non può essere rimediata con la "rimessione in termini", in quanto tale strumento processuale con efficacia sanante ha comunque carattere eccezionale e può essere utilizzato solo nei casi espressamente previsti dalla legge.
Orbene, nell'ipotesi di intempestivo deposito dell'atto di appello, la chiarezza della norma violata e la sua fondamentale rilevanza nella stessa costituzione del rapporto processuale in secondo grado escludono chiaramente la possibilità di prospettare la scusabilità dell'errore e rimettere in termini l'appellante.
In conclusione, non si può che plaudire alla decisione assunta dalla Sez. II centrale di appello della Corte dei conti qui annotata perché dimostra di rispondere, nella sostanza, ad una gestione oculata e, soprattutto, ad una corretta applicazione delle regole procedurali che presiedono al giudizio di appello in materia pensionistica

[33] Cfr. ancora, Corte dei conti, Sez. I centr., n. 362 del 2002 cit.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821